

## KOTAK HITAM SISTEM PENETAPAN KEBIJAKAN DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHINYA

### BLACK BOX OF POLICY-MAKING SYSTEM AND ITS INFLUENCING FACTORS

Dumilah Ayuningtyas

Departemen Administrasi dan kebijakan Kesehatan  
Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Indonesia, Depok

#### ABSTRACT

A policy can be manifested in statement, action, regulation, and law as decision result about how to implement something. Policy decision in health sector is a related system of the surrounding condition such social factors, politic, economy, history, and other factor that influenced. There is a circuit of component, process, resources allocation, actor, and authority that play role in policy-making. Therefore the result policy is such a product of elite interaction in every detail of that policy-making including attraction of interests between the actors, authority interaction, resources allocation, and bargaining position on involved elites. Policy-making system cannot avoid from individual or certain group effort which endeavor to influence the decision makers so as to cause a policy more benefited for their side. There are factors that influencing individual politic behavior of actor either external (social politic environment) or internal (personality, behavior, value, interest).

**Keywords :** health policy, policy making process as a system, black box in policy making process

#### ABSTRAK

Kebijakan dapat dimanifestasikan dalam pernyataan, tindakan, peraturan dan juga hukum sebagai hasil dari keputusan tentang bagaimana cara melaksanakan sesuatu. Penentuan kebijakan di bidang kesehatan merupakan sebuah sistem yang tidak lepas dari keadaan di sekitarnya yaitu semua faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, sejarah dan pengaruh faktor lainnya. Ada serangkaian komponen, proses, alokasi sumber daya, aktor dan kekuasaan yang berperan di penetapan kebijakan. Oleh karena itu kebijakan yang dihasilkan merupakan produk dari serangkaian interaksi elit kunci dalam setiap detail proses pembuatan kebijakan tersebut termasuk tarik-menarik kepentingan antara aktor, interaksi kekuasaan, alokasi sumber daya dan *bargaining position* diantara elit yang terlibat. Proses pembentukan kebijakan tidak dapat menghindari dari upaya individual atau kelompok tertentu yang berusaha mempengaruhi para pengambil keputusan agar suatu kebijakan dapat lebih menguntungkan pihaknya. Ada faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku politik individu aktor baik eksternal (lingkungan sosial politik) ataupun internal (kepribadian, perilaku, nilai, interest).

**Kata kunci :** kebijakan kesehatan, sistem penetapan kebijakan, kotak hitam dalam pengambilan kebijakan

#### PENGANTAR

Pertanyaan-pertanyaan seperti : "Apakah kekuasaan mempengaruhi pembuatan kebijakan kesehatan" atau "Apakah kebijakan kesehatan adalah sesuatu yang bersifat rasional atau politis" serta adakah kaitan antara kebijakan kesehatan dengan sistem politik di suatu negara?" menjadi bahasan penting dalam memahami sistem penetapan kebijakan, peran *stakeholder* atau aktor serta kotak hitam (*black box*) dalam proses pengambilan keputusannya.

Penentuan kebijakan di bidang kesehatan memang merupakan sebuah sistem yang tidak lepas dari keadaan di sekitarnya yaitu semua faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, sejarah dan pengaruh faktor lainnya. Selain itu komponen, proses, alokasi sumber daya, aktor dan kekuasaan merupakan faktor yang berperan pada penetapan kebijakan sebagai sebuah sistem.<sup>1</sup> Oleh karena itu, kebijakan yang dihasilkan merupakan produk dari serangkaian interaksi elit kunci dalam setiap detail proses pembuatan kebijakan termasuk tarik-menarik kepentingan antara aktor, interaksi kekuasaan, alokasi sumber daya dan *bargaining position* di antara elit yang terlibat.<sup>1</sup>

Proses pembentukan kebijakan tidak dapat menghindari dari upaya individual atau kelompok tertentu yang berusaha mempengaruhi para pengambil keputusan agar suatu kebijakan dapat lebih menguntungkan pihaknya. Semua itu, merupakan manifestasi dari kekuatan politik (*power*) untuk mempertahankan stabilitas dan kepentingan masing-masing aktor. Bahkan tak jarang terjadi pula intervensi kekuasaan dan tarik-menarik kepentingan politis dari pemegang kekuasaan atau aktor yang memiliki pengaruh dalam posisi politik.<sup>2</sup>

### Kebijakan Kesehatan dan Sistem Politik yang Berlaku di Suatu Negara

Contoh menarik dalam pernyataan di atas antara lain adalah amat berbedanya status kesehatan masyarakat di perkotaan dengan pedesaan. Sebagai contoh ekstrim yaitu perbedaan kesehatan antara kaum kulit hitam dan kulit putih di negara di Afrika Selatan yang menganut politik Apartheid dapat menjadi bukti penjabar. Pelayanan kesehatan merupakan alat yang digunakan pemerintah untuk menjalankan politik Apartheid. Dalam masa tersebut tidak setiap rakyat mendapatkan akses yang sama dalam pelayanan kesehatan. Dampaknya terlihat pada situasi kesehatan yang berbeda di antara kedua golongan tersebut. Pada tahun 1985, angka kematian bayi (AKB) warga kulit hitamnya 61 per 1000 orang sementara angka kematian warga kulit putih adalah 9.3 per 1000 orang. Ketidakmerataan dan ketidakadilan distribusi sarana dan tenaga kesehatan di kota besar dan desa terpencil, antara negara maju dan terbelakang, sementara justru amat merata gambaran status kesehatan di Kuba yang menganut paham komunisme adalah ilustrasi tentang politik kebijakan kesehatan. Dari perbandingan kasus di atas, Walt<sup>3</sup> menyimpulkan bahwa kebijakan kesehatan dan pada gilirannya status kesehatan dari sebuah negara merupakan cerminan dari sistem politik yang ada pada negara tersebut.

Rangkuman berikut dapat memperlihatkan dengan jelas bagaimana kebijakan atau model pelayanan kesehatan di suatu negara memperkuat pandangan Gill Walt di atas, akan dipengaruhi oleh sistem politik yang berlaku di negara tersebut<sup>4</sup>:

### Penetapan Kebijakan Kesehatan Sebagai Sistem (Model Easton)

Ada serangkaian komponen, proses, alokasi sumber daya, aktor dan kekuasaan yang berperan di penetapan kebijakan sebagai sebuah sistem.<sup>5</sup> Tak satu pun proses pembentukan kebijakan dapat menghindari dari upaya individual atau upaya kelompok tertentu yang berusaha mempengaruhi para pengambil keputusan agar suatu kebijakan dapat lebih menguntungkan pihaknya. Rekonsiliasi terhadap berbagai kepentingan (*interest*) dan permintaan (*demands*) yang saling berbeda untuk mencapai atau mempertahankan stabilitas dan *cohesiveness* dalam posisi tawar-menawar, penetapan otoritas mengalokasikan dan alasan alokasi sering terjadi dalam proses yang dikenal sebagai *Black Box of Policy Making*. Penetapan kebijakan tidak selalu merupakan hasil dari proses sendiri. Kebijakan yang dihasilkan merupakan produk dari serangkaian interaksi yang dilakukan oleh aktor kunci dalam setiap detail proses pembuatan kebijakan tersebut.<sup>5</sup> Secara sederhana konsep penetapan kebijakan sebagai sebuah sistem digambarkan oleh Easton, 1972 dalam pendekatan Model Sistem Easton (Diagram 1).

Untuk mengubah tuntutan tersebut menjadi sebuah kebijakan, suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian. Hal ini dikarenakan suatu sistem dibangun berdasarkan elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan bergantung pada interaksi antar berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yaitu:

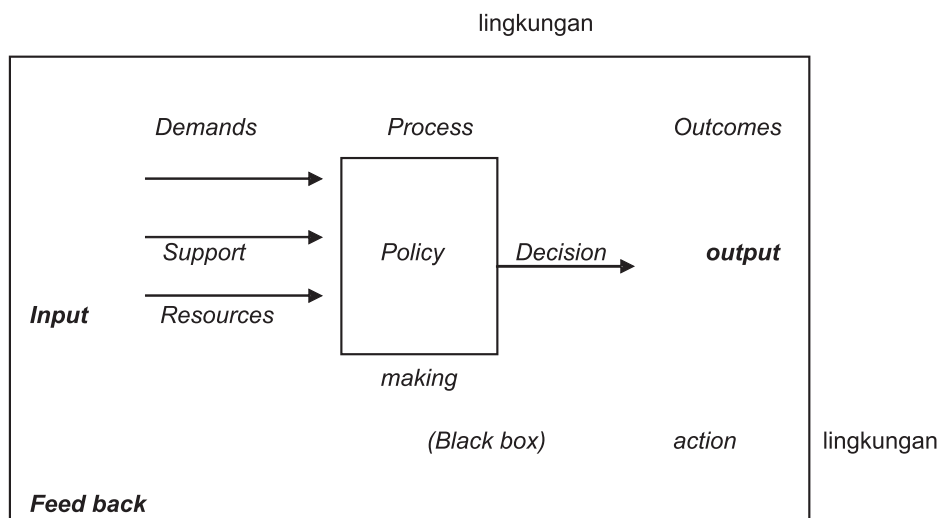


Diagram 1. Model Sistem Easton

1) menghasilkan *output* yang secara layak memuaskan, 2) menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan 3) menggunakan atau mengancam dengan menggunakan kekuatan (otoritas).<sup>5</sup>

### Aktor Penetap Kebijakan dan Faktor-Faktor Internal Eksternal

Aktor-aktor atau pemeran dalam proses perumusan kebijakan merupakan bagian penting yang terintegrasi dalam sistem. Banyak hal yang akan mempengaruhi para aktor ini untuk memutuskan arah kebijakan yang ada. Tekanan-tekanan sosial dan politik, kondisi-kondisi ekonomi, persyaratan-persyaratan prosedural, komitmen-komitmen sebelumnya, waktu yang terbatas merupakan beberapa faktor yang mempengaruhi pembuat keputusan. Pentingnya pemahaman terhadap faktor kepribadian aktor atau penetap dan pelaku kebijakan karena kepribadian adalah suatu atribusi konstitutif yang bersifat relatif menetap yang akan mempengaruhi keyakinan, sikap dan aktivitas politik termasuk proses pengambilan keputusan/kebijakan. Atribusi konstitutif mencakup *trait* dan motif yang berinteraksi dengan faktor lingkungan (latar budaya dan sosialisasi) dan akan mempengaruhi tingkah laku seorang *policy maker*. Walaupun kepribadian "bukan menjadi satu-satunya penentu" dalam perilaku politik atau produksi kebijakan, tetapi kondisi personal seseorang: yang meningkat sampai derajat tertentu yang sesuai lingkungan, bervariasi tergantung dari kekuatan dan kelemahan serta lokasi/posisi aktor politik dalam lingkungan tersebut dapat menjadi faktor yang berperan amat penting dalam penetapan kebijakan.

Ketika seseorang memiliki kekuasaan karena posisinya di dalam sistem penetapan kebijakan dan berada pada situasi yang memungkinkannya menggunakan kekuasaan tersebut untuk mempengaruhi kebijakan, maka kepribadian orang tersebut akan berpengaruh pada produk kebijakan yang dikeluarkan. Motif adalah aspek kepribadian yang berkaitan dengan tujuan dan perilaku pencapaian tujuan. "*Motives enegize, direct, and select behavior*", sedangkan *Traits* adalah karakteristik personal yang stabil dalam waktu lama dan dalam situasi yang berbeda-beda. Contoh bagaimana *Traits* seorang aktor penetap atau pelaku kebijakan dapat mempengaruhi proses formulasi kebijakan dikemukakan oleh Allport dengan konsep pembagian *Traits* sebagai (1937, 1961, 1968) yaitu masing-masing adalah *cardinal traits*: karakter yang sangat penting dan mendominasi kehidupan seseorang, misal otoriter ataupun *central traits*

karakter yang mempengaruhi respon seseorang, namun tidak di setiap situasi, contoh kejujuran, sedangkan *secondary traits* adalah karakter yang paling tidak penting dan jarang mempengaruhi perilaku.

Itu sebabnya cukup banyak kajian yang mengkaitkan produk kebijakan dalam sebuah sistem politik dengan pendekatan *behavioralisme* yang memandang politik dari segi apa adanya (*what it is*) yang berupaya menjelaskan mengapa gejala politik tertentu terjadi seperti itu, dan kalau mungkin memperkirakan juga gejala politik apa yang akan terjadi. Konsep *black box* dalam proses pengambilan keputusan sesungguhnya dapat dilihat sebagai gambaran pola perilaku manusia menyangkut aspek *behavioralisme* lainnya yaitu berupa kekuasaan, konflik, dan fungsionalisme.<sup>6</sup> Secara singkat faktor-faktor tersebut dianggap pula sebagai penentu partisipasi politik.<sup>7</sup>

Model yang menyampaikan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku politik individu aktor politik yang merupakan kombinasi ketiga pendekatan tersebut<sup>8</sup>: 1) lingkungan sosial politik tak langsung, seperti sistem politik, sistem ekonomi, sistem budaya, dan media massa; 2) lingkungan sosial politik langsung yang mempengaruhi dan membentuk kepribadian aktor, seperti keluarga, agama, sekolah, dan kelompok pergaulan. Dari lingkungan sosial politik langsung seorang aktor mengalami sosialisasi dan internalisasi nilai dan norma masyarakat, termasuk nilai dan norma kehidupan bernegara, dan pengalaman-pengalaman hidup pada umumnya. Lingkungan langsung dipengaruhi lingkungan tidak langsung; 3) struktur kepribadian yang tercermin dalam sikap individu. Untuk memahaminya, terdapat tiga basis fungsional sikap yaitu a. kepentingan, penilaian seseorang terhadap suatu objek ditentukan oleh minat dan kebutuhan atas objek tersebut, b. penyesuaian diri, penilaian seseorang terhadap suatu objek dipengaruhi oleh keinginan untuk sesuai atau selaras dengan objek tersebut, c. eksternalisasi dan pertahanan diri, penilaian seseorang terhadap suatu objek dipengaruhi oleh keinginan untuk mengatasi konflik batin atau tekanan fisik yang mungkin berwujud mekanisme pertahanan diri dan eksternalisasi diri, seperti proyeksi, idealisasi, rasionalisasi, dan identifikasi dengan *agressor*. 4). Faktor lingkungan sosial politik langsung berupa situasi yaitu keadaan yang mempengaruhi aktor secara langsung ketika hendak melakukan suatu kegiatan, seperti cuaca, keadaan keluarga, keadaan ruang, kehadiran orang lain, suasana kelompok, dan ancaman dengan segala bentuknya. Apabila faktor

sikap yang menonjol maka faktor situasi yang kurang mengedepan maka faktor sikap yang kurang menonjol.

Dalam formulasi pendekatan lain bagaimana nilai, kepribadian dan perilaku mempengaruhi proses penetapan kebijakan disampaikan oleh filsuf Perancis, De Tracy pada tahun 1796. De Tracy mendefinisikan ideologi sebagai ilmu tentang pikiran manusia yang dapat mampu menunjukkan arah yang benar bagi masa depan.<sup>9</sup> Namun ideologi dapat didefinisikan sebagai tingkah laku politik. Ideologi tersusun dari komponen nilai, kepentingan dan pilihan (*values, interest and preferences*) yang saling berkaitan bahkan seringkali tumpang-tindih. Ideologi merupakan kombinasi atribut-atribut ini, kadang-kadang koheren dan kadang-kadang tidak. Pilihan dapat diubah menjadi kepentingan dan kepentingan menjadi nilai atau pilihan dapat ditingkatkan kepada status nilai untuk mencapai kepentingan.<sup>10</sup> James Anderson<sup>11</sup>, meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan ke dalam empat kategori, yaitu: a) Nilai – nilai politik, pembuat keputusan (*decision maker*) mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya. Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai dan tujuan-tujuan kelompok kepentingan. Para ilmuwan politik sering menggunakan perspektif ini dalam mempelajari dan menilai pembentukan kebijakan. b) Nilai-nilai organisasi, para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pula oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi seperti badan-badan administratif menggunakan banyak imbalan (*reward*) dan sanksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. Seberapa jauh hal ini terjadi, keputusan-keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan-pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk melihat organisasi bisa hidup terus, untuk mempertahankan kekuasaan dan hak-hak istimewanya. c) Nilai-nilai pribadi, usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula kriteria keputusan. Seorang pengambil kebijakan atau politisi yang menerima suap untuk membuat keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh nyata bagaimana nilai-nilai pribadi mempengaruhi proses pembuatan keputusan. d) Nilai-nilai kebijakan, para

pembuat keputusan politik tidak hanya dipengaruhi oleh perhitungan-perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan-kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas. Seorang anggota legislatif memberikan dukungan pada undang-undang hak sipil karena ia berpendapat bahwa tindakannya secara moral benar meskipun akan berhadapan dengan risiko politik.

## PENUTUP

Diskursus tentang mengapa muncul kebijakan yang tak secara pasti diketahui proses penetapannya atau pula anggapan adanya kebijakan yang lahir dengan tak berdasarkan pada kebutuhan prioritas masyarakat atau dasar pertimbangan rasional dapat dipahami antara lain dengan teori sistem penetapan kebijakan. Sebuah sistem yang dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, sejarah dan faktor eksternal lainnya tak terkecuali pula faktor internal yang mempengaruhi para aktor, *stakeholder* atau penentu kebijakan yaitu nilai-nilai, kepentingan, juga pilihan-pilihan dipengaruhi oleh perilaku dan kepribadian mereka. Kesemuanya akan berperan signifikan dalam proses pembuatan kebijakan hingga memungkinkan terjadinya tarik-menarik kepentingan antara aktor, interaksi kekuasaan, alokasi sumber daya dan *bargaining position* di antara pelaku yang terlibat dalam sebuah kotak hitam penetapan kebijakan.

## KEPUSTAKAAN

1. Carol Barker, *The Health Care Policy Process*, Sage Publications Ltd, London. 1996:16
2. Livingstone, Churchill. *Health Policy, Development, Implementation and evaluation in Australia*. ed. Heather Gardner. Longman Cheshire Pty Limited. Australia. 1993.
3. Gill Walt, *Health Policy: An Introduction Process and Power* Zed Books Ltd, London. 1994:10-20.
4. Tim Peneliti PSIK, *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi, Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*. Universitas Paramadina, Jakarta. 2008:108.
5. David Easton, *Analisis Sistem Politik dalam Mohtar Mas'ood dan Colin MacAndrews, Perbandingan Sistem Politik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 2001 5-6.
6. Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta. 1992: 8-9.

7. Surbakti, Ramlan. Memahami Ilmu Politik. Gramedia, Jakarta. 1992:16-7.
8. Surbakti, Ramlan. Memahami Ilmu Politik. Gramedia, Jakarta. 1992:132-3.
9. Roger Eatwell dan Anthony Wright (Ed.), Ideologi Politik Kontemporer, Penerbit Jendela, Yogyakarta. 2004: 5.
10. David E Apter, Introduction to Political Analysis, Prentice Hall. Winthtop Publisher, Amerika Serikat. 1978:236-7.
11. James Anderson, Public Policy Making. Second edition: Holt, Rinehart and Winston, New York. 1969:13-5.